

Частноправовые аспекты статуса российского государственного служащего

К. М. Евменова

аспирантка кафедры правового обеспечения рыночной экономики
ИГСУ РАНХиГС,

заместитель начальника управления общей политики Администрации г. Ноябрьска.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства государственной службы
при Президенте Российской Федерации»,
119606, Москва, просп. Вернадского, 84, стр. 1.

E-mail: yevmenova.kseniya@mail.ru

Private Law Aspects of the Status of a Russian Civil Servant

K. M. Evmenova

Post-Graduate Student of the Department of Legal Support of Market Economy
of the Institute of Public Service and Management of the RANEPA,

Deputy Head of the General Policy Department of the Administration of Noyabrsk.

Address: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
84 Vernadsky Avenue, Building 1, Moscow, 119606, Russian Federation.

E-mail: yevmenova.kseniya@mail.ru

Аннотация

Предметом исследования в данной статье является содержание ограничений конституционного права на занятие экономической деятельностью (статья 37 Конституции Российской Федерации) федеральных государственных служащих, в контексте развития под влиянием частного и публичного права. Именно от них производны и аналогичные ограничения в отношении государственных служащих субъектов Российской Федерации, муниципальных служащих, работников и должностных лиц, юридических лиц с разной степенью государственного участия. В статье показано, что с усилением государственного регулирования сфера действия частного права не сужается, а напротив, расширяется. На основе частного права будет развиваться понимание конфликта интересов, содержание элементов состава коррупционного деяния. Подчеркнута важность научной дискуссии о юридическом содержании предпринимательской деятельности. Обращается особое внимание на вопросы международного частного права. Игнорирование содержания норм иностранного права, в соответствии с которыми определяются понятия корпоративного права, имущества, обязательств и другие ключевые для квалификации поведения государственного служащего как коррупционного, имеет своим следствием как неэффективность ограничений, так и непропорциональные, чрезмерно жесткие ограничения, которые серьезно снизят привлекательность государственной службы в Российской Федерации.

Ключевые слова: частное право, государственная служба, коррупция, конфликт интересов, экономическая деятельность, иностранное право.

Abstract

The subject of the research in this article is the content of restrictions of constitutional law to engage in economic activity (Article 37 of the Constitution of the Russian Federation) of federal civil servants, in the context of the development of legal regulation, under the influence of private and public law. Similar restrictions are applying to civil servants of the constituent entities of the Russian Federation, municipal employees, employees and officials of legal entities with different degrees of state participation. The article shows that due to strengthening the state regulation, the scope of private law does not narrow himself, but rather expands. The conflict of interest, the content of the elements of the corpus delicti of a corrupt act, their understanding will develop on the basis of private law. The importance of scientific discussion about the legal content of entrepreneurial activity is emphasized. Particular attention is given to the issues of international private law. Ignoring the content of the norms of foreign law defining the concepts of corporate relationships, property, obligations and other key concepts for qualifying the behaviour of a civil servant as corrupt, result in both the ineffectiveness of restrictions and disproportionate, overly stringent restrictions that will seriously reduce the attractiveness of the civil service in Russian Federation.

Keywords: private law, state service, corruption, conflict of interests, economical activity, foreign law.

Активное участие государства в имущественных отношениях, регулируемых частным правом (в том числе приобретение государством корпоративных прав), является «катализатором» возникновения конкуренции интересов юридического лица с интересами государства.

Несмотря на то что правовой статус муниципальных служащих, военнослужащих, работников бюджетных организаций, не говоря уже о работниках хозяйственных обществ с государственным участием, отличается от правового статуса государственных служащих, нельзя не отметить очевидного влияния норм, регулирующих поведение государственных служащих, на правовое положение перечисленных субъектов частного права.

Даже самые радикальные идеи либерального толка о максимальном отчуждении государственных служащих от общества не отрицают за ними права обладать имуществом.

Одним из негативных последствий коррупционных деяний является то, что они размывают устои честного, добросовестного, социально ориентированного предпринимательства. Именно поэтому законодательство ряда государств имеет тенденцию к расширению оснований привлечения к ответственности за коррупционные деяния в частной сфере¹.

Частному праву в России в разные периоды знакомы совершенно различные состояния: от декларации его постепенного отмирания по мере построения коммунистического общества до состояния законодательного вакуума 90-х гг. прошлого века, когда именно оно стало основным инструментом регулирования общественных отношений.

На данном этапе развития представляется необходимым достижение равновесия – оптимального сочетания норм публичного и частного права. С одной стороны, может сложиться впечатление об обратной тенденции: в сферу правового регулирования попадает все больший объем общественных отношений.

¹ См.: Правовые основы противодействия коррупции: международные и национальные стандарты и инициативы: научно-практическое пособие: в 2 т. / Т. Я. Хабриева, Р. А. Курбанов, Н. А. Абузярова [и др.]. – Т. 1. – М.: Инфра-М, 2021.

Так, С. Г. Воронцов сравнивает [2] общий объем только кодифицированных источников права в России и СССР в 2012 г.² Сферы, находящиеся вне правового регулирования (например, обращение криптовалюты на территории России), в самой ближайшей перспективе окажутся под влиянием достаточно детализированного правового регулирования (учитывая степень их общественной опасности, как в случае с криптовалютой [4]). Другой пример – отношения по обеспечению приоритетного снабжения удаленных территорий Российской Федерации, так называемого «северного завоза», которые нуждаются, по мнению многих исследователей, в регламентации [1]. Однако исследователи часто забывают о том, что нормативные правовые акты, положения которых ограничивают свободу волеизъявления субъектов права, – суть источники частного права. Поэтому с расширением регламентации государством отношений в обществе частное право также расширяет свои границы.

Государственные служащие, являясь физическими лицами, не утрачивают частноправовой составляющей своего статуса. Они продолжают владеть имуществом, заключать сделки, осуществлять экономическую деятельность. И именно частным правом определяются пределы свободного осуществления ими этих действий.

Казалось бы, последнее утверждение в корне неверно, ведь статус государственного служащего регулируется именно публичным правом, регулирующим отношения государственно-властного характера. Необходимо отметить, что со времен Юстиниана³ суть частного права несколько изменилась: если ранее определяющим фактором являлся субъектный состав отноше-

² Он отмечает, что если в современной России совокупный объем текста равен примерно 6 728 Кб (около 2 800 страниц печатного текста с соблюдением требований издательского стандарта), то объем нормативных актов в СССР составлял приблизительно 1 078 Кб (449 страниц).

³ Император Византии, по распоряжению которого были изданы сборники норм римского частного права, содержащие в том числе принадлежащую перу Ульпиана формулу разграничения публичного и частного права: «Публичное право есть то, которое относится к положению римского государства; частное – которое относится к пользе отдельных лиц».

ний, то в настоящее время принадлежность той или иной нормы к публичному праву определяется прежде всего сутью отношений и лишь во вторую очередь – составом их участников. Например, процедура назначения лица на государственную должность имеет властный характер и не может быть предметом согласования назначаемого и назначающего лица. Тем не менее аналогичные отношения в области корпоративного управления (назначение генерального директора общества) носят хотя и властный характер, но не имеют в своем составе государства, действующего с публично-правовыми целями. Следовательно, такие отношения также относятся к сфере регулирования частного права. Таким образом, ответ на вопрос о принадлежности отношений к частному или публичному праву определяется в первую очередь правовой природой этих отношений и лишь во вторую – составом их участников.

С одной стороны, частное право играет в определении правового статуса государственного служащего вторичную роль, поскольку первичны нормы федеральных законов «О государственной гражданской службе» и «О противодействии коррупции», которые устанавливают права и обязанности государственных гражданских служащих, ответственность государственных служащих. Ю. А. Тихомиров давал определение государственной службы как организации постоянной профессиональной деятельности работников по осуществлению полномочий государственных органов и учреждений публичной власти¹. Частное право не может существовать без государства, поскольку оно основано на нормативных актах, принимаемых государством, и обеспечивается его принудительной силой. Содержание его предопределяется нормами публичного права. С другой стороны, частное право определяет пределы действия ограничений гражданских прав государственных служащих, установленных нормами публичного права.

Очевидно, например, что понятие конфликта интересов (статья 10 Федерального закона «О противодействии коррупции»), являющегося основанием для принятия должностными лицами мер по его недопущению или урегулированию, будет во многом основываться на нормах корпо-

ративного права, регулирующих конфликт интересов должностного лица коммерческой или некоммерческой организации (статья 12.14 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 290-ФЗ «О международных компаниях и международных фондах», статья 27 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», статья 36.24 Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» в отношении юридических лиц, обладающих общей правосубъектностью, применим подпункт 1 пункта 2 Постановления Пленума ВАС Российской Федерации от 30 июля 2013 г. № 62).

Заслуживает внимания также и то, что наиболее распространенной формой предотвращения конфликта интересов на государственной службе является отчуждение (прекращение права собственности) государственного служащего на так называемые конфликтно-опасные активы [6]. То есть способом предотвращения конфликта интересов государственного служащего и государства является регулируемый исключительно нормами частного права (часть 3 статей 212, 235 Гражданского кодекса Российской Федерации) институт прекращения права собственности. Именно проблемой частного правового регулирования является возможность сохранения за бывшим собственником полномочий по контролю за отчужденным им имуществом.

Нормами частного права определяется содержание элементов состава коррупционного деяния (получение имущества, имущественных прав, неосновательного обогащения, заключение недействительной сделки или сделки с превышением полномочий, причинение вреда действиями или бездействием органов государственной власти), без которого привлечение к ответственности невозможно. Как верно отмечает академик РАН Т. Я. Хабриева, «именно понятийно-категориальный аппарат продолжает оставаться предметом самых острых дискуссий по антикоррупционной тематике» [7].

Запрет на занятие государственными служащими предпринимательской деятельностью заставляет обратиться к активно ведущейся в настоящее время дискуссии о квалификации деятельности в качестве таковой [8]. Очевидно, что вывод определенных видов деятельности (в частности, пассивного получения дохода) из юридического объема понятия предпринима-

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс : учебник. – М., 2006. – С. 309.

тельской деятельности исключит наличие состава правонарушения, предусмотренного подпунктом 2 пункта 3 статьи 12.1. Федерального закона «О противодействии коррупции».

Актуальны для квалификации деяний государственных служащих в качестве правонарушений коррупционного характера и вопросы международного частного права. Например, предусмотренный статьей 7.1. Федерального закона «О противодействии коррупции» запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории России, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами требует решения вопроса о квалификации того или иного обязательства в качестве финансового инструмента. Квалификация банка в качестве иностранного осуществляется также в соответствии с личным законом соответствующего юридического лица, т. е. по праву места государственной регистрации. Например, может ли рассматриваться в качестве банковского вклада такое действие российского государственного служащего, как вложение имущества в уставный фонд испанского сельскохозяйственного кооператива? Очевидно, что данный вопрос не может быть разрешен без обращения не просто к нормам испанского права, но также и к нормам соответствующего автономного сообщества (региона) Испании [5], на территории которого зарегистрирован данный сельскохозяйственный кооператив.

Аналогичные вопросы возникают и при квалификации участия государственных служащих в корпоративных правах иностранных юридических лиц. Ответ на вопрос о наличии у государственного служащего нарушения запрета на нахождение в составе органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений (подпункт 10 пункта 3 статьи 12.1. Федерального закона «О противодействии коррупции») напрямую зависит от содержания правовых норм соответствующего государства, регулирующих внутрикорпоративные отношения юридических лиц.

Вопросы юридической связи с иностранным государством юридических лиц, учрежденных этим государством (например, при квалификации органов в качестве осуществляющих руководство юридическим лицом и даче соответствующей

оценки занятию государственным служащим должности в этом органе юридического лица) или в имуществе которых участвует иностранное государство; вопросы относимости тех или иных прав к юридической категории «имущество»; квалификации тех или иных деяний государственных служащих в качестве заключения договора или иной сделки (например, при выполнении ими работ или оказании услуг) – все это требует проведения анализа законодательства соответствующего иностранного государства.

Это, в свою очередь, привело к разобщенности развития действующего законодательства, что крайне негативно может сказаться на эффективности правоприменения: создаются возможности для «лазеек» в законе. Напротив, чрезмерно жесткое регулирование серьезно снизит привлекательность государственной службы в Российской Федерации, что неминуемо вызовет отток квалифицированных кадров.

В качестве примера можно привести распространение запрета иметь счета и вклады в иностранных банках, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами на супругов и на несовершеннолетних детей государственных служащих (подпункт «д» пункта 1 и пункта 2 части 1 статьи 2 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»), а также ограничение действия гражданско-правового принципа свободы договора в отношении лиц, находившихся на государственной службе, установленное частью 1 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», представляющее собой механическое заимствование из законодательства США, регулирующего отношения между бывшим работником и работодателем. При этом данное правило в США предполагает своего рода компенсацию такого ограничения прав бывшего работника в виде встречного представления (*past consideration*) в виде выплат определенной суммы денег в течение срока действия этого запрета.

Если гражданское законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации, то в отношении частного права это утверждение как минимум спорно. Семейное право, например, находится в сфере совместной компетенции России и ее субъектов. Согласно части 1 статьи 12.5 Федерального закона «О противодействии коррупции» законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться иные запреты, ограничения, обязательства и правила служебного поведения, нежели установленные данным законом. Эта формула оценивается судебной практикой неоднозначно¹. Разумеется, в буквальной трактовке данное правило прямо противоречит нормам Гражданского кодекса Российской Федерации о приоритете норм гражданского законодательства перед нормами субъектов Российской Федерации. Представляется, что это правило необходимо толковать как наделение субъектов Российской Федерации дополнительными (к установленным Федеральным законом «О противодействии коррупции») полномочиями устанавливать ограничения, обязательства и правила служебного поведения.

На современном этапе своего развития российское законодательство характеризуется повышенным вниманием к юридической связи государственных служащих с иностранными государствами [3] независимо от того, являются ли они дружественными, или недружественными Российской Федерации, или даже независимо от участия этих государств в интеграционных объединениях.

Юридическая связь физического лица с иностранным государством может проявляться, в частности, в наличии у него иностранного гражданства или domicilio (места постоянного или преимущественного проживания) на территории иностранного государства. Причина правовой ситуации множественности гражданств – в суще-

ствовании в национальных правовых порядках многих оснований для приобретения гражданства.

Распространена практика приобретения гражданства или права на постоянное проживание на территории государства в обмен на инвестиции, что означает возможность наличия такого права одновременно на территории нескольких государств. Другим примером юридической связи с иностранным государством является получение финансирования из иностранных источников. Если вопрос основания для приобретения гражданства находится исключительно в сфере публично-правового регулирования, то вопрос определения того или иного государства в качестве места постоянного проживания, напротив, определяется нормами частного права (статья 20 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Нам представляется, что развитие правового регулирования происходит на основе закона диалектики о переходе количественных изменений в качественные. По мере накопления критической массы норм происходят качественные изменения. Российское право постепенно преодолевает не только дихотомию публичного и частного права, но и отказывается от противопоставления отраслей законодательства. Формально-юридической основой данного процесса является указание во втором абзаце части 2 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации на то, что нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать Гражданскому кодексу Российской Федерации. Это, во-первых, указывает на разграничение объема понятий «право» и «законодательство», во-вторых, на несовпадение отраслевой принадлежности федеральных законов. Получается, что в рамках одного федерального закона могут существовать нормы различной отраслевой принадлежности.

Нельзя согласиться с мнением о том, что по мере регламентации общественных отношений законом сфера действия частного права сокращается. Происходит сокращение свободы усмотрения субъектов правового регулирования, но нормативные правовые акты, положения которых ограничивают эту свободу, – суть источники частного права. Поэтому с расширением регламентации государством отношений в обществе, частное право также расширяет свои границы.

Современный ответ на вопрос о подчиненности отношений частному или публичному праву определяется в первую очередь правовой приро-

¹ Например, установленное субъектом Российской Федерации ограничение реализации права на получение социальной поддержки, предусматриваемого федеральным законодательством, в частности, условия о расположении приобретаемого жилого помещения на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, которое осуществлялось путем заключения с получателями жилья гражданско-правовых договоров, Верховный Суд Российской Федерации посчитал противоречащим принципу свободы договора (см.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 сентября 2012 г. № 35-АПГ12-3).

дой этих отношений и лишь во вторую – составом их участников.

Несмотря на публично-правовую в целом основу правового статуса государственных служа-

щих и публично-правовой характер ограничений, пределы свободного осуществления ими этих действий определяются именно нормами частного права.

Список литературы

1. *Василькова С. В.* Противоборство ведущих мировых государств за ресурсы и территорию Арктики // Тенденции развития системы международных отношений и их влияние на управление национальной обороной Российской Федерации. – М. : УМЦ, 2023. – С. 84–92.
2. *Воронцов С. Г.* К вопросу о проблеме эффективности правового регулирования в современной России // Вестник Пермского университета. – 2012. – Вып. 3.
3. *Курбанов Р. А., Налетов К. И.* Статус иностранных агентов в России, США и Австралии: сравнительно-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2021. – Т. 17. – № 5. – С. 5–15.
4. *Мехтиев М. Г.* Роль международной судебной практики в правовом регулировании применения криптовалют // Пробелы в российском законодательстве. – 2017. – № 4. – С. 242–247.
5. *Налетов К. И.* Профессиональная монополия юристов в государствах романо-германской правовой системы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2022. – Т. 18. – № 5. – С. 49–59.
6. *Ручкина Г. Ф., Амелина Е. Е.* Порядок передачи ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов // Предпринимательское право. – 2022. – № 4. – С. 45–53.
7. *Хабриева Т. Я.* Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. – 2012. – № 6. – С. 9.
8. *Шувалов И. И.* Правовая категория «предпринимательская деятельность»: законодательная дефиниция и реальность // Журнал российского права. – 2020. – № 5. – С. 59–65.